

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/90233>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

Een gordiaanse knoop

Door: [Lau Schulpen](#) op 5 februari 2010



Nu de aanvragen zijn ingediend is het wachten op het antwoord van het ministerie. Het nieuwe subsidiestelsel, dat versnippering van de sector zou moeten tegengaan, heeft in elk geval veel nieuwe allianties voortgebracht. CIDIN-onderzoeker Lau Schulpen schetst de voorlopige resultaten van Koenders' 'huwelijksmarkt'.

Op 1 december 2009 startte een van de grootste operaties van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het nieuwe jaar: de beoordeling van alle aanvragen voor het nieuwe Medefinancieringsstelsel (MFS-2). Over die aanvragen werd overigens weinig tot niets naar buiten gebracht, ondanks het feit dat het MFS een van de belangrijkste levensaders voor particuliere hulporganisaties is. Gemiddeld zijn deze ngo's voor de helft van hun omzet afhankelijk van overheidssubsidie. Zo'n beetje het enige wat het ministerie liet weten was dat het om 43 aanvragen ging met een totaal aangevraagd bedrag van 740 miljoen per jaar. Er moeten straks nog zeker 13 aanvragen afvallen – en er moet nog zeker 240 miljoen per jaar worden weggepoetst. En in dat wegpoetsen lijkt alliantievorming een centrale rol te spelen.

Scoren

Onder de noemer 'Ontwikkelingssamenwerking 2.0' is minister Koenders sinds zijn aantreden gericht op het bereiken van wat hij 'meer rendement voor armoedebestrijding' noemt. Zijn moderniseringsagenda omvat, getuige zijn uitspraken op 8 november 2009 tijdens een lezing op de Universiteit van Amsterdam, naast een grotere inzet op groei en verdeling en het opvoeren van de strijd tegen corruptie ook het openbreken van de 'hulpindustrie'. Ngo's spelen in dat openbreken een centrale rol. Vorig jaar leidde dat tot een fundamentele herziening van het belangrijkste subsidiekanaal voor Nederlandse ngo's: het MFS-2 – in deze eeuw al de derde herziening, na die van Evelien Herfkens en Agnes van Ardenne.

Cruciaal in Koenders' stelselwijziging is het begrip samenwerking, dat zich uit in de premie die het stelsel toekent aan 'goede inhoudelijke samenwerkingsverbanden'. In de praktijk betekent dit dat er een alliantietoets is toegevoegd aan het arsenaal van toetsen in het MFS. Uiteraard kunnen alleen aanvragen die ingediend zijn door meerdere organisaties (de zogenaamde alliantieaanvragen) op die toets scoren. Individuele aanvragen lopen per definitie al de 15 punten die met de alliantietoets zijn te halen achter. In de visie van het ministerie zijn de allianties een belangrijk middel tegen de versnippering van de civilaterale 'hulpindustrie'.

De eerste reactie van de minister op de ingediende MFS-2 aanvragen was tekenend: 'Het lijkt erop dat we in onze opzet zijn geslaagd om de versnippering in ontwikkelingssamenwerking tegen te

gaan'. 'Pure winst' vindt de minister het. Vier jaar geleden was maar 10 procent van alle aanvragen te kenschetsen als een 'gezamenlijke aanvraag'. Nu geldt dat voor 95 procent. Dat lijkt inderdaad pure winst.

Om te beginnen pure tijdswinst voor het ministerie zelf. Momenteel financiert het ministerie via MFS-1 in totaal 86 verschillende organisaties onder 74 subsidiebeschikkingen. Straks heeft men nog maar te maken met 30 organisaties onder evenveel beschikkingen. Ook pure (en al binnengehaalde) winst in politiek opzicht. Met de boodschap van 'minder geld en minder organisaties' heeft de minister critici in de Tweede Kamer al de mond gesnoerd. De hand van een Tweede Kamerlid is snel gevuld. De ingediende allianties bestaan gemiddeld uit ruim vier organisaties. Een simpel rekensommetje leert dan dat 30 goedkeuringen directe subsidie betekent aan 100 tot 120 ngo's – meer dus dan onder MFS-1 en nóg meer indien de nog lopende TMF-subsidies worden meegerekend. Het financieren van meer organisaties kan toch moeilijk als een bijdrage aan minder versnippering worden gezien.

Bredere trend

Tegelijk: de bonus op samenwerking is (althans formeel) niet ingegeven door bureaucratische en politieke 'pure winst'. Centraal staat uiteraard de gedachte dat samenwerking cruciaal is voor het bereiken van een grotere effectiviteit van de geboden hulp. Die effectiviteit, aldus de redenering, staat onder druk door het gebrek aan samenwerking en stroomlijning als gevolg van de versnippering.

Deze redenering sluit naadloos aan op de noodzaak tot harmonisatie zoals die een aantal jaren geleden in Parijs is afgesproken door bilaterale en multilaterale donoren en meer recent is bevestigd in Accra. De Parijs-agenda en de Accra-verklaring vormen als zodanig een antwoord op de ook internationaal waar te nemen fragmentatie aan de donorzijde. Diezelfde fragmentatie of versnippering vormt ook het uitgangspunt voor afspraken binnen de EU om te komen tot een verdere afstemming tussen donorlanden, waarbij concrete voorstellen voor een division of labour niet worden geschuwd. Het MFS-2 sluit dus aan op een bredere trend in de donorgemeenschap en is feitelijk een civilaterale uitwerking daarvan.

Als de gezamenlijke aanvragen inderdaad leiden tot verdere afstemming en harmonisatie tussen de organisaties, dan is dat vanuit het oogpunt van effectiviteit zeer welkom. Of dat gebeurt en dus hoe serieus de meerwaardeverhalen van de aanvragers in de praktijk blijken te zijn, blijft voorlopig echter koffiedik kijken. We kunnen nu niet beoordelen of de aanvragen zoals die op 1 december zijn ingediend daadwerkelijk leiden tot een grotere samenwerking en een meer effectieve ontwikkelingssamenwerking. We kunnen nu wel kijken naar wat de 'huwelijksmarkt' van minister Koenders aan gezamenlijke aanvragen heeft opgeleverd. Een centrale vraag daarbij is: wie doet het met wie?

Aderlating

In ieder geval doen twee organisaties het met niemand – zij hebben immers een individuele aanvraag ingediend. Gezien de nadruk die in het hele proces is gelegd op 'het tegengaan van versnippering' en de bonus op gezamenlijke aanvragen, is zo'n individuele aanvraag bijna als subsidiële zelfmoord te karakteriseren. Wellicht dat Aqua for All en de Women for Water Alliance hiervoor hebben gekozen omdat ze feitelijk al netwerken zijn. Maar wellicht getuigt het vooral van het onvermogen om als waterorganisaties tot elkaar te komen. Dat er naast deze twee individuele aanvragers ook nog twee alliantieaanvragen op het waterterrein zijn, lijkt dat laatste te onderstrepen.

Niet alleen op het watergebied zijn meerdere allianties gevormd. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor hiv/aids (zeker twee allianties), kinderen en jongeren (vijf), reproductieve gezondheid en gezondheidszorg in bredere zin (vier), economische ontwikkeling/fairtrade (vier), rehabilitatie (twee) en mensenrechten/democratie (drie). En dan hebben we het nog niet gehad over de zogenaamde brede coalities. Hieronder vallen uiteraard de allianties van Cordaid (Samen voor Verandering), Oxfam Novib (IMPACT), ICCO (ICCO-Alliantie) en Hivos (People Unlimited).

Alleen al die laatste vier vragen samen bijna het geheel van het beschikbare subsidiebedrag van 425 miljoen per jaar aan. Zelfs als de vier allianties geheel zouden worden goedgekeurd, betekent dat nog steeds een forse financiële aderlating voor de vier penvoerders. Ze moeten immers die subsidie delen met hun mede-indieners. Om toch het maximaal haalbare per alliantie én per organisatie uit de subsidiepot te slepen (zijnde ruim 106 miljoen per jaar) is er maar één oplossing: meedingen in meerdere allianties. Dat is precies wat ICCO en Cordaid hebben gedaan – en met hen nog 24 andere organisaties.

Jong

Achter de 39 bekende aanvragen zitten in totaal 130 verschillende organisaties. Daarvan doen er 104 mee in één aanvraag, 23 in twee aanvragen, twee in drie aanvragen en één in vier aanvragen. Die laatste is ICCO, die behalve in de eigen alliantie ook meedoet in de Fair Trade Alliantie, de WASH Alliantie en Connect4Change. Ook Cordaid zit in die laatste alliantie, maar dingt onder penvoerderschap van het Nederlandse Rode Kruis ook mee op het gebied van ramppreventie (*climate-proof disaster risk reduction*).

Interessant is dat het gros van die 130 organisaties oude bekenden zijn voor het ministerie. Zo doen 75 van de 86 organisaties uit het MFS-1 ook dit keer weer mee en ontvingen 32 andere in de afgelopen jaren via andere subsidiekaders (TMF, Migratie, Schokland) ondersteuning. In werkelijkheid gaat het voor het ministerie dus om 23 potentieel nieuwe organisaties.

Die laatste betekent overigens niet dat het hier ook om jonge organisaties gaat. In de groep van 23 potentieel nieuwe zitten weliswaar organisaties die zeer recent zijn opgericht (1%CLUB, AKVO, FACT Foundation, Impunity Watch, REF, en Symbeyond), maar ook organisaties (Amnesty International, Dark & Light Blind Care, CILC, Islamic Relief Foundation en Justitita et Pax) die al (tientallen) jaren terug gaan. Interessant is wel dat van alle aanvragende organisaties een relatief groot deel van 30 procent in de afgelopen tien jaar het daglicht zag. Dat creëert de mogelijkheid onder het nieuwe subsidiestelsel een substantieel groter aantal jonge (en wellicht innovatieve) organisaties te subsidiëren dan in het verleden. Een extra ronde voor ‘jong & innovatief’ zal dan ook niet nodig zijn.

Onderaannemers

De opkomst van zo veel nieuwe en kleine organisaties sinds 2000 bevestigt tegelijk het idee van versnippering. En dat idee wordt nog verder versterkt door het feit dat achter die aanvragen nog veel meer organisaties ‘schuil’ gaan. Naast de 130 alliantiepartners zijn er namelijk ook nog tientallen samenwerkingspartners. Daaronder vinden we ook een organisatie als Net4Kids – vier jaar geleden nog onderdeel van de alliantie International Child Support en nu in te schakelen ‘op contractbasis’. De tweedeling tussen alliantie- en samenwerkingspartners is ook duidelijk uit de subsidieaanvraag van Hivos, die bijna leest als de wie-kent-wie-gids van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking.

Die samenwerking is niet van vandaag. Al jaren bestaan er allerlei inhoudelijke en financiële relaties tussen de ngo's. Zo sloten Cordaid en Justitita et Pax voor de periode 2007-2010 al een

strategische alliantie en is Stop Aids Now! ooit opgericht door de grote ngo's met wie ze sindsdien in een partnerschap samenwerken. Stop Aids Now! richtte op haar beurt weer Dance4Life op, terwijl Solidaridad ooit aan de wieg stond van Impunity Watch, dat nu als zelfstandige stichting een aanvraag heeft ingediend in de Cordaid-alliantie. In financiële zin lijken de relaties tussen de Nederlandse ngo's op een gordiaanse knoop. Vooral de grotere ngo's financieren veel activiteiten van andere organisaties, die al dan niet als een soort 'onderaannemers' optreden. Plan en Aqua for All steunen de Rain Foundation, terwijl Sankofa, Free Voice en Hirda geld krijgen van Oxfam Novib. Kerk in Actie ondersteunt al jaren een project van het Nederlandse Helsinki Committee, Hivos en Solidaridad ondersteunen de Fact Foundation, en AKVO (deelnemer in twee allianties) krijgt ondersteuning van Simavi.

Prematuur

De vraag is of het MFS-2 aan deze en andere bestaande relaties veel zal veranderen en tegelijk een halt zal toeroepen aan de neiging om, al of niet gesteund door bestaande ngo's, nieuwe organisaties toe te voegen aan de Nederlandse sector. Is het stelsel in staat om de versnippering daadwerkelijk tegen te gaan? Het feit dat verschillende organisaties benadrukken dat een gezamenlijke aanvraag niet hetzelfde is als een fusie en dat alle alliantiepartners afzonderlijk op hun eigen aandachtsgebied actief zullen blijven, is in deze zin niet meteen bemoedigend. Uiteraard zal de toekomst daarover meer duidelijkheid bieden. Tot dan moeten opmerkingen vanuit het ministerie over het succes van MFS-2 worden gekarakteriseerd als bedoeld voor de Nederlandse Bühne en, vooral, als erg prematuur.

Deze schets van de MFS-2-aanvragen is gebaseerd op 39 aanvragen die achterhaald konden worden. Van die 39 is bekend welke organisaties erachter zitten en van een deel ervan zijn ook enkele andere gegevens bekend (zoals thematische focus, landenfocus en aangevraagd bedrag).

Over de schrijver

Lau Schulpen is docent en onderzoeker bij het Centre for International Development Issues Nijmegen (CIDIN) van de Radboud Universiteit Nijmegen.